

LA GUARDIA COSTERA EN MÉXICO THE COAST GUARD IN MEXICO

Resumen

«El que puede lo más puede lo menos» es un principio general de derecho que refleja el objetivo de este trabajo. Con las modificaciones que se realizaron a la legislación nacional en 2016, 2017 y 2020, que otorgan a la Secretaría de Marina (MARINA) la Autoridad Marítima Nacional (AMN), la administración de las capitanías de puerto, el ejercicio de funciones de Guardia Costera y la Autoridad Portuaria en México, prácticamente todo el espectro que regula la Organización Marítima Internacional (OMI) se encuentra ahora a cargo de esta Institución. Algunas figuras, que en su momento se crearon para suplir algunas lagunas jurídicas en materia de protección marítima (maritime security), fueron muy útiles en su momento. Sin embargo, ante la nueva realidad que encara la institución, se vuelve necesaria la integración, optimización y potencialización de recursos de la Guardia Costera, cuyas funciones, que habría que puntualizar, cumplen e incluso exceden las de aquellas figuras que permanecen hasta la fecha.

Por lo anterior, en este artículo se observa la «Guía modelo de operaciones marítimas de la Guardia Costera de los Estados Unidos de América» con el objetivo de retomar las mejores prácticas para el desarrollo y operación del servicio marítimo que se espera por parte de una Guardia Costera en materias de: defensa nacional, seguridad marítima, protección marítima y prevención de la contaminación marina. Ello permitirá también a la MARINA enfocarse en los nuevos retos que encara en materia aduanera y portuaria.

Palabras clave

Autoridad, costera, guardia, MARINA, operaciones, guía.

Abstract

«He who can do more can do less». A general principle of law that reflects the objective of this work.

«He who can do more can do less». A general principle of law that reflects the objective of this work. As a result of the amendments of national legislation, in 2016, 2017 and 2020, the Secretariat of the Navy (MARINA) was granted the exercise of the National Maritime Authority (AMN), the administration of captains of the port, the Coast Guard and the Port Authority in Mexico. With these legislation updates, practically all the spectrum that regulates the International Maritime Organization (IMO) is now in charge of MARINA. Some existing entities were very useful to fill some legal loopholes in the field of maritime security. However, given the new reality this Institution faces, the optimization of resources to fulfill the responsibilities of the Coast Guard becomes imperative. The current functions of the Coast Guard in Mexico fulfill and even exceeds all those entities that were previously created and remain to date.

For this purpose, the “Model Maritime Operations Guide of the United States Coast Guard” is observed, with the aim of retaking the best practices for the development and operation of the maritime service expected by a Coast Guard in Mexico. These subjects include: National defense, maritime safety, maritime security and the prevention of marine pollution. The proposed organization will also allow MARINA to focus on the new challenges it faces regarding customs and port matters.

Keywords

Authority, coast, guard, MARINA, operations, guide.

CAPITÁN DE NAVÍO CG. DEM. RICARDO ELISEO VALDÉS CERDA

El autor es Ingeniero en Ciencias Navales, egresado de la Heroica Escuela Naval Militar, en Antón Lizardo, Veracruz; especialista en Oceanografía, por el Instituto Oceanográfico del Pacífico, en Manzanillo, Colima, y en Derecho Marítimo Internacional, por el Instituto Marítimo Español (IME), en Madrid, España. Es también Maestro en Ciencias en Asuntos Marítimos, por la Universidad Marítima Mundial en Malmö, Suecia, y en Administración Marítima, por el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), en la Ciudad de México. Cuenta también con un Doctorado en Administración Marítima y Portuaria, egresado de la primera generación del CESNAV. Actualmente es el Comandante de la Unidad Naval de Protección Marítima y Portuaria, en Ciudad del Carmen, Campeche (UNAPROP-32).

Teléfono: 5578121807

Correo: damp.revaldes@gmail.com

El autor de este artículo, hace del conocimiento de los editores, que el presente manuscrito es original y de mi autoría, no ha sido publicado parcial o completamente en ninguna parte con anterioridad y actualmente no se encuentra en revisión en ninguna otra revista.

Artículo recibido el 27 de febrero de 2021.

Los errores remanentes son responsabilidad del autor.

Aprobado el 15 de marzo de 2021.

El contenido de la presente publicación refleja el punto de vista del autor, que no necesariamente coinciden con el del Alto Mando de la Armada de México o la Dirección de este plantel.

«La simplicidad es la máxima sofisticación»

Leonardo Da Vinci

I. Introducción

Los acontecimientos terroristas que tuvieron lugar en los EE.UU., en septiembre de 2001, dieron lugar también a una realidad distinta que demandaba de acciones a nivel internacional, incluyendo el ámbito marítimo y portuario. Este cambio de paradigma originó que la Organización Marítima Internacional (OMI) evolucionara, incluso en su filosofía original, incorporando en su diario quehacer, además de la seguridad marítima y la prevención de la contaminación marina por buques, a la protección marítima (*maritime security*). Este cambio de canal internacional urgía a todos los países a tomar medidas adicionales para incrementar la protección marítima y portuaria.

En México, para cumplir con las nuevas atribuciones en materia de protección marítima, se hizo necesaria la colaboración entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Marina (MARINA), ya que estas atribuciones se encontraban dispersas entre ambas dependencias. Ello dio lugar a la creación de algunas figuras, muy útiles en su momento, tales como el Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria (CUMAR), los Grupos de Inspección y Verificación (GIV's) y la Unidad de Protección Marítima y Portuaria (UNAPROP).

No obstante, ante la transformación que encara actualmente el país y la institución, se vuelve necesaria la optimización de recursos y el uso completo de medios a través de una sola figura: «La Guardia Costera», cuyas funciones, que habría todavía que especificar, cumplen e incluso exceden las de aquellas figuras mencionadas que permanecen hasta la fecha. Con las modificaciones que se realizaron a la legislación nacional, en 2016 y 2017, y que otorgan a la MARINA la Autoridad Marítima Nacional (AMN), la administración de las capitanías de puerto y el ejercicio de funciones de Guardia Costera, se cuenta ahora con un enorme potencial.

Además, con la publicación en el DOF el 07 de diciembre de 2020 en la que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos, la Secretaría de Marina extiende sus atribuciones como Autoridad Marítima Nacional, incluyendo la totalidad de la marina mercante y la educación náutica, facultándose de igual manera como la Autoridad Portuaria en México (DOF, 2020).

El potencial con el que cuenta ahora la Guardia Costera en México se sustenta en cuatro pilares que prácticamente contemplan, e incluso exceden todo el espectro que regula la Organización Marítima Internacional (OMI). Estos son: La defensa nacional; la seguridad marítima (*maritime safety*) / movilidad marítima; la protección marítima (*maritime security*) y la prevención de la contaminación marina (protección de los recursos naturales). Por lo tanto, se puede afirmar, con certeza, el principio general de derecho que establece: «El que puede lo más puede lo menos».

El alcance con que el que cuenta actualmente la Guardia Costera en México, considerando también las más recientes atribuciones que se otorgaron a la MARINA, derivadas de la publicación del 7 de diciembre de 2020, requiere observar las mejores prácticas que se tienen en esta materia, tal como la «Guía modelo de operaciones marítimas de la Guardia Costera de los Estados Unidos de América (Guía USCG)» para el completo desarrollo y operación del servicio marítimo que se espera de una Guardia Costera.

II. Desarrollo

En el 2011 se publicó, en la revista de MARINA, un artículo titulado: «El cambio de canal: El Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en la Mar, antes y después de las enmiendas de 2002» (Cerde R. E., 2011). En esa publicación se advierte sobre un cambio internacional, sin precedentes, en la OMI ya que, desde su creación, en 1948, solo descansaba sobre dos pilares: la seguridad marítima y la prevención de la contaminación marina originada por los buques, de ahí su anterior eslogan: «*safer ships on cleaner oceans*».

En México estos temas estuvieron a cargo de MARINA hasta la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1976. Posterior a ello, prácticamente todas estas atribuciones, con excepción de la policía marítima¹, quedaron a cargo de la SCT, incluyendo la administración de las capitanías de puerto del país (LOAPF, 1976).

Con las enmiendas realizadas a su convenio más importante, en materia de seguridad marítima (*maritime safety*), este organismo internacional incorporó también, en el Capítulo XI-2 del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en la Mar (SOLAS'74), la protección marítima (*maritime security*), dando lugar al Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP), mismo que entró en vigor el primero de julio de 2004.

El hecho de que un instrumento enfocado a «prevenir el terrorismo marítimo» se incorporara en un convenio, que nunca reguló esta materia, originó confusión y descontento en la comunidad marítima internacional. A pesar de ello, hoy es ya una realidad que dio lugar incluso al cambio de eslogan de la OMI, siendo ahora: «*Safe, secure, and efficient shipping on clean oceans*».

A nivel nacional el desconcierto no fue distinto. En México, por ejemplo, surgió la pregunta ¿cómo puede una institución civil, como la SCT, encargarse de la ejecución de un instrumento cuyo espíritu es la prevención del terrorismo en el mar y en la interfaz buque-puerto? Ante una negativa inicial, por parte de la MARINA, en cuanto a ejecutar las disposiciones de este instrumento, ambas instancias empezaron a trabajar en conjunto a través de convenios de coordinación, ya que la legislación nacional no lo contemplaba.

El primer acuerdo, que no tuvo un impacto sustantivo, se adoptó en diciembre de 2004 (MARINA-SCT, 2004). A diferencia de éste, en septiembre de 2007, se firma otro convenio de colaboración que le dio vida al hoy Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria, entonces conocido como Centro Unificado para

1 La LOAPF, adoptada en 1976, facultaba a la Secretaría de Marina, en su artículo 30, fracción VII: «Organizar y administrar el servicio de policía marítima».

la Protección a Incidentes Marítimos y Portuarios (CUMAR) (MARINA-SCT, 2007).

No obstante, ante la falta de un marco jurídico que le permitiera actuar a MARINA en materia de seguridad marítima, se crearon también, con fecha primero de junio de 2009, los Grupos de Inspección y Verificación (GIV's) para que, en conjunto con el Resguardo Marítimo Federal (REMAFE), a cargo de la SCT, pudieran revisar una embarcación, tanto en materia de seguridad (*safety*), a través del REMAFE, como en materia de protección (*security*) por personal de la Armada de México (MARINA-SCT, 2009). Este trabajo resultó muy efectivo, mediante acuerdos de colaboración, para resolver una problemática que, hasta ese momento, no contemplaba la legislación nacional (Ilustración 1).

Ilustración 1. El cambio de canal internacional



Fuente: Elaboración propia.

Desde la entrada en vigor del Código PBIP, la participación de la MARINA en el desarrollo marítimo nacional y en materia de marina mercante continuó en aumento. Por lo que el trabajo interinstitucional «mediante acuerdos» demandaba, con urgencia, la adecuación de la legislación nacional.

El 26 de diciembre de 2013 se expidió el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Puertos y la Ley de Navegación y Comercio Marítimos" (DOF, 2013), en el que se otorgaron nuevas atribuciones a MARINA para ejercer la autoridad en las Zonas Marinas Mexicanas (ZMM) en materias de: Cumplimiento del orden jurídico nacional, búsqueda y rescate en la mar, vertimiento de desechos y otras materias al mar y protección marítima y portuaria (incluido el Código PBIP) (LOAPF, 2013).

Las modificaciones realizadas en ese entonces a la legislación nacional otorgaron a la MARINA nuevas atribuciones que incluían atender instrumentos de la

OMI que anteriormente se encontraban a cargo de la Dirección General de Marina Mercante (DGMM) de la SCT.

A partir de este momento, la protección marítima, es decir, la responsabilidad jurídica de ejecutar en México las disposiciones del Código PBIP pasó a ser una responsabilidad de MARINA. No obstante, en la práctica este es un tema que sigue aún sin resolverse porque la SCT argumenta que es esta quien sigue a cargo de este escabroso y altamente redituable tema. A pesar de ello, la MARINA creó una figura que estaría encargada de ejecutar las disposiciones de citado código en funciones de policía marítima. Así se estableció, el 31 de marzo de 2014, en el Acuerdo Secretarial 039 con la creación de la “Unidad Naval de Protección Portuaria (UNAPROP)” (Acuerdo, 2014).

Días después, el 21 de abril de 2014, mediante la publicación del Reglamento del CUMAR, se regula tanto esta figura como la UNAPROP. De acuerdo con el artículo 9 de este ordenamiento, el nombre correcto y completo de esta última es: “Unidad Naval de Protección Marítima y Portuaria” (se incluyó la parte “marítima”) (DOF, 2014). Sin embargo, el nombre se sigue manejando, erróneamente, como lo estableció el Acuerdo Secretarial mencionado. Este es aún un tema sin resolverse.

Resultado de lo anterior, el cumplimiento de las disposiciones de la OMI, en materia de protección marítima quedó dividido en México. Una parte se encontraba a cargo de la SCT y la otra a cargo de MARINA; su ejecución se realizaba mediante figuras acordadas como el CUMAR, los GIV’s y las UNAPROP, entonces necesarias en tanto se definía, con puntualidad en la legislación nacional, a quién se le atribuía y quién sería la autoridad en ésta y otras materias afines (Ilustración 2).

Ilustración 2. Evolución de la protección marítima en México



Fuente: Elaboración propia.

Cabe añadir que la figura de «Autoridad Marítima Nacional (AMN)» no quedó definida hasta el 19 de diciembre de 2016, con la publicación de un nuevo “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Puertos y la Ley de Navegación y Comercio

Marítimos” (DOF, 2016). Las modificaciones que se realizaron en este decreto otorgaron a MARINA la AMN y la administración de las capitanías de puerto del país.

Paralelamente, con fecha 19 de mayo de 2017, se reformó la fracción IV, inciso “b”, y la fracción VII del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De igual manera, se adicionó la fracción IV bis al artículo 2 de la Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM, 2017). Lo anterior, con el propósito de facultar a la Armada de México para realizar funciones de Guardia Costera, una figura que sustituyó a la policía marítima, cuya existencia databa desde 1940. Aunque no existe evidencia puntual de las funciones de policía marítima, estas derivaron de algunas de las atribuciones que tiene la Armada de México tipificadas en el artículo 2 de su Ley Orgánica (LOAM, 2017).

Lo mismo ocurre con el concepto y las funciones de la Guardia Costera en México, las cuales requieren todavía establecerse de manera puntual para no dar lugar a falsas interpretaciones. No obstante, considerando las nuevas atribuciones con las que cuenta MARINA como AMN, el alcance de las funciones de Guardia Costera en México tiene el suficiente potencial como para sustituir, en su totalidad, las figuras que, aunque muy útiles en su momento, en la actualidad se consideran anacrónicas y cuyas funciones redundan con las de una Guardia Costera.

Por ejemplo, el Reglamento del CUMAR, al que ya se hizo referencia, se publicó en el 2014 y demanda de su actualización con las nuevas disposiciones que se incorporaron en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y en la Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM) en el 2016 y el 2017, respectivamente. Lo mismo ocurre con el Reglamento de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos (RLNCM), publicada el 4 de marzo de 2015.

En otras palabras, derivado de las modificaciones que se han realizado en la última década a la legislación nacional, en materia marítima y portuaria, el potencial con el que cuenta la Guardia Costera en México es el suficiente como para seguir todavía con figuras que, fueron útiles en su momento, pero cuyas funciones se ven eclipsadas por su potencial actual (Ilustración 3).

La Tabla 1 muestra una comparación de las funciones que realiza cada una de las figuras, que fueron de mucha utilidad en su momento, pero que ahora se vislumbran redundantes: El Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria (CUMAR); los Grupos de Inspección-Verificación (GIV's) y la Unidad de Protección Marítima y Portuaria (UNAPROP). Como puede apreciarse, en términos generales, la Guardia Costera excede las funciones que estas figuras realizan de forma individual.

Ilustración 3. El potencial de la Guardia Costera en México



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. El que puede lo más puede lo menos (Guardia Costera)

Figura	Funciones			Justificación
	Seguridad marítima	Protección marítima (y portuaria)	Prevención de la contaminación marina	
CUMAR	👎	👍	👎	Reglamento del Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria (CUMAR). DOF: 21/04/2014.
GIV	👎	👍	👎	Acuerdo de colaboración SEMAR-SCT para dotar a las Capitanías de Puerto de una efectiva capacidad operativa, de fecha 1º junio de 2009.
UNAPROP	👎	👍	👎	Reglamento del CUMAR. DOF: 21/04/2014. Acuerdo secretarial 333 (UNAPROP-Guardia Costera). DOF: 17/09/2018.
ENSAR	👍	👍	👎	Ley de Navegación y Comercio Marítimos. DOF: 19/12/2016.
REMAFE	👍	👎	👍	OMI/MSC/Circ.1073 junio de 2003, "Autoridad de las fuerzas de protección (SFA)". Reglamento de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos. DOF: 04/03/2015.
Guardia Costera	👍	👍	👍	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF: 19/12/16. Ley Orgánica de la Armada de México. DOF: 19/05/2017. Decreto publicado en el DOF el 07/12/2020 (en vigor el 06/06/2021).

Fuente: Elaboración propia.

De manera similar, la búsqueda y rescate es un tema que siempre había tenido un enfoque a la salvaguarda de la vida humana en la mar. En México esta actividad se lleva a cabo mediante las Estaciones Navales de Búsqueda, Rescate y Vigilancia Marítima (ENSAR). Sin embargo, derivado del incremento de los actos ilícitos en la mar, en junio de 2003, la Organización Marítima Internacional, a través de la Circular MSC/Circ. 1073 del Comité de Seguridad Marítima de la OMI, aprobó las «Directrices para los Centros Coordinadores de Rescate Marítimo (MRCC) sobre los actos de violencia perpetrados contra buques» (MARINA-SCT, 2007).

En esta circular la OMI recomienda a los gobiernos otorgar a los MRCC competencias adicionales para dar respuesta inmediata a los actos de violencia en la mar mediante

una «Autoridad de las Fuerzas de Protección (SFA)» llevada a cabo en funciones de Guardia Costera (MARINA-SCT, 2007). Por lo anterior, las funciones de una ENSAR no solo se circunscriben a la seguridad de la vida humana ya que, si las circunstancias así lo exigen, cuentan también con competencias en materia de protección marítima a través de la SFA. No obstante, en la práctica esto no se realiza y, además, se ven limitadas a llevar a cabo acciones que le permitan prevenir la contaminación marina.

El Resguardo Marítimo Federal (REMAFE) es una figura existente desde 1976 y ha sido, hasta el momento, la herramienta con que ha contado la capitanía de puerto para cumplir con sus funciones en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación marina. Sin embargo, su alcance no incluye la protección marítima. No obstante, como se mostró en la Tabla 1, las funciones de Guardia Costera exceden las funciones de todas estas figuras. Es decir, la Guardia Costera tiene el potencial suficiente para realizar todas estas funciones. Lo anterior, de acuerdo con el principio general de derecho que dicta: «El que puede lo más, puede lo menos».

En México, la Guardia Costera es una parte que compone el binomio que integra la AMN, junto con la administración de las capitanías de puerto del país. De acuerdo con las disposiciones que establece el artículo 2, fracción 1 Bis del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Marina, la adecuada integración y coordinación de la suma de este binomio se encuentra a cargo de MARINA (DOF, 2017).

Las funciones de Guardia Costera se realizan a través de la Armada de México. Así lo establece el artículo 30, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF, 2018). Adicionalmente, de acuerdo con el artículo primero de su Ley orgánica:

La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales (LOAM, 2017, pág. 1).

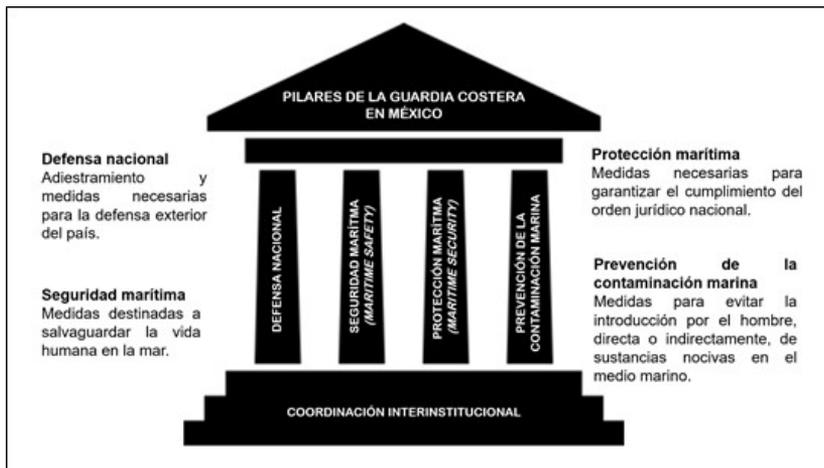
El artículo 2 de citado ordenamiento establece las funciones de esta institución armada, las cuales incluyen, entre otras: “Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado mexicano” y “ejercer funciones de Guardia Costera para mantener el estado de derecho en las Zonas Marinas Mexicanas” (LOAM, 2017, pág. 1).

Por lo anterior, de acuerdo con las disposiciones jurídicas nacionales, la Armada de México, en funciones de Guardia Costera, no solo se limita a la defensa nacional. El orden constitucional y el mantenimiento del Estado de Derecho en los espacios marítimos nacionales incluyen también aspectos relacionados con la seguridad marítima (maritime safety), la protección marítima (maritime security) y la prevención de la contaminación marina. La Ilustración 4 muestra los pilares que deben sostener a la Guardia Costera en México los cuales incluyen, e incluso superan, los pilares en los que descansa la OMI (Ilustración 5).

De acuerdo con la publicación que se realizó en el DOF el 7 de diciembre de 2020, y que entra en vigor en junio de 2021, la MARINA ahora cuenta prácticamente con

todo el potencial marítimo y portuario en México. La participación que tenía la SCT en estas y otras materias afines, desaparece completamente. Lo anterior, demanda de una reingeniería total en la estructura orgánica de la MARINA y exige la adecuación de algunas figuras, existentes en la actualidad, pero que ahora son redundantes y se ven ya rebasadas en su alcance por la Guardia Costera (Ilustración 6).

Ilustración 4. Pilares que sostienen la Guardia Costera en México



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 5. Pilares de la OMI



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 6. Secretaría de Marina: Autoridad Marítima Nacional y Autoridad Portuaria



Fuente: Elaboración propia.

III. Discusión

La Guardia Costera de los Estados Unidos de América (EE.UU.), elaboró una «Guía modelo de operaciones marítimas» (Guía USCG) con el objetivo de ofrecer una herramienta, a la comunidad marítima internacional, para el desarrollo y operación del servicio marítimo que se espera por parte de una Guardia Costera (USCG, 2003). De acuerdo con las disposiciones de esta guía, las funciones de la Guardia Costera tienen mucha afinidad con las de la capitania de puerto. De hecho, en los EE.UU. al comandante de un sector con el rango de capitán (O-6), se le asignan tareas como Capitán de Puerto (Captain of the Port, COTP).

De acuerdo con la Guía USCG, una Guardia Costera debe realizar funciones en materias de: defensa nacional, seguridad marítima (*maritime safety*), protección marítima (*maritime security*) y prevención de la contaminación marina, incluyendo aquella que proviene de los buques.

I. Defensa nacional del Estado

Según Cervera (1991) el Estado es: “Toda comunidad humana establecida sobre un territorio y con capacidad para desarrollar sus funciones políticas y económicas, mediante la generación y organización de relaciones simultaneas de poder y de solidaridad que institucionaliza en su interior y proyecta hacia el exterior” (pág. 114). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye al Estado como el eje rector del desarrollo nacional y prevé los mecanismos necesarios “para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” (CPEUM, 2019, pág. 78) a través de sus fuerzas armadas.

La mera existencia de un Estado necesariamente demanda de su protección y defensa. Sin embargo, la defensa de un país ya no consiste en las guerras regulares. La guerra convencional dejó de existir como la conocemos y los Estados que no

evolucionan y se adaptan a los cambios de la nueva realidad que se vive en el mundo actual, simplemente serán desplazados por aquellos más fuertes y resilientes. Por ello, la tendencia de las fuerzas armadas de aquellos países, incluyendo los más poderosos, es emplear sus medios también para realizar funciones de Guardia Costera; México no es la excepción. Gran parte de las operaciones de superficie, aéreas y terrestres que realiza la Armada de México son en funciones de Guardia Costera.

Lo anterior, no quiere decir que la defensa exterior del país sea un tema secundario. Sin embargo, la realidad actual demanda de una gran cantidad de la fuerza para la seguridad interior del país. La Guía USCG refiere a una «nueva normalidad» en la que los principios rectores de la protección de la patria (homeland security) evolucionan y se adaptan a los cambios actuales, incluyendo aquellos relacionados con la seguridad y movilidad marítima (USCG, 2003).

2. Seguridad marítima (*maritime safety*) / movilidad marítima

De acuerdo con la OMI, la seguridad marítima refiere a las medidas destinadas a salvaguardar la vida humana en el mar. Ello se refleja en el instrumento principal de este organismo internacional: El Convenio SOLAS'74, cuyos capítulos contemplan el alcance de este concepto (Cerde, R.E., 2019).

En el marco de la Guía USCG se encuentran, entre otros: La búsqueda y rescate (SAR) y la realización de funciones como Estado Rector del Puerto. De igual manera, considera una serie de programas relacionados con: seguridad y documentación de embarcaciones comerciales; licencias de marinos; investigación de accidentes marítimos, seguridad de embarcaciones de pasajeros, de pesca comercial y de embarcaciones recreativas. De manera similar, la USCG contempla, como parte de la seguridad marítima, un concepto que llama «movilidad marítima» e incluye, entre otros: el sistema de transporte marítimo, las ayudas a la navegación, la administración de rutas marítimas y el esquema de separación de tráfico marítimo (USCG, 2003).

La guía refiere también a una figura conocida como «USCG Auxiliar», es decir, personal retirado de la USCG y personal de la sociedad civil que voluntariamente presta sus servicios a la Guardia Costera y que reciben de ésta un apoyo «en especie» que consiste en combustible y mantenimiento preventivo para sus embarcaciones y vehículos particulares, entre otros, que asisten a la USCG (USCG, 2003).

Otro de los aspectos que se incluyen en mencionada guía es la protección marítima, un tema que, en México, se incorporó recientemente en la legislación nacional derivado de lineamientos internacionales en la materia.

3. Protección marítima (*maritime security*)

El Reglamento de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos define este concepto, en su artículo 10 fracción LXX como:

El conjunto de medidas y acciones destinadas a salvaguardar de toda amenaza que pueda afectar a las instalaciones portuarias y a las

embarcaciones, así como a las personas, carga, unidades de transporte y provisiones, a bordo de las embarcaciones o en la instalación portuaria (RLNCM, 2015, pág. 3).

La guía USCG va más allá que el concepto que se maneja en la legislación nacional ya que incluye, además, el mantenimiento del Estado de Derecho, la aplicación de la legislación marítima internacional y de la ley de pesca. Circunscribe también la protección a las especies marinas y la interdicción de drogas y de inmigrantes (USCG, 2003). De igual manera, amplía su ámbito de aplicación no solo a la interfaz buque-puerto, sino al puerto en su totalidad, en seguimiento a recomendaciones internacionales como el «Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre la Protección en Puertos (RRPPP)».

El RRPPP es un documento que se adoptó por un grupo de trabajo mixto conformado por la OMI y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). No sustituye el Código PBIP, sino que “extiende la cuestión de la protección en el puerto más allá del ámbito de las instalaciones portuarias para aplicarla al puerto en su conjunto” (RRPPP, 2003, pág. 1). En este instrumento se crea el Comité Asesor sobre la Protección del Puerto (CAPP) con el fin de “actuar como órgano consultivo en materia de protección, y de participar en la formulación y aplicación permanentes del plan de protección del puerto” (RRPPP, 2003, pág. 4).

Como ya se mencionó, el CUMAR en México se creó cuando la MARINA no contaba completamente con atribuciones de protección. En la actualidad las cosas son distintas ya que ahora, a través de la AMN, se le faculta para aplicar estas atribuciones en su totalidad, sin perjuicio de las coordinaciones que deba realizar con otras instancias nacionales. Por lo anterior, es muy conveniente que el CAPP, una figura de reconocimiento internacional, sustituya a lo que hasta el momento se le conoce como CUMAR, una figura que tuvo que crearse en su momento en México por la necesidad de compartir atribuciones con la SCT.

4. Prevención de la contaminación marina (protección de los recursos naturales)

La CONVEMAR'82 refiere a todo tipo de fuentes que puedan originar la contaminación marina. Sin embargo, la OMI lo acota solo a aquellas que provienen del transporte marítimo. Tal es el caso del vertimiento de desechos y otras materias al mar, por parte de los buques, una atribución que se otorgó a MARINA desde el 30 de enero de 1978 (Cerdeña, R.E., 2008).

Sin embargo, las atribuciones que tiene en la actualidad la AMN de prevenir la contaminación marina no se limita únicamente a vertimientos, ya que este es solo una parte de una visión mucho más amplia. Un ejemplo de los distintos tipos de contaminación que deben observarse por parte de la Guardia Costera, como parte integral de la AMN para prevenir la contaminación del medio marino, se observa en el principal instrumento de la OMI en esta materia: El Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por Buques (MARPOL 73/78).

El Convenio MARPOL 73/78 se divide en seis partes o anexos los cuales regulan la prevención de la contaminación marina que proviene de los buques en relación

con: hidrocarburos (Anexo I); sustancias nocivas líquidas (Anexo II); sustancias nocivas en forma empaquetada (Anexo III); aguas sucias (Anexo IV); basuras (Anexo V) y contaminación atmosférica (Anexo VI). La prevención de estos distintos tipos de contaminación requiere de un tratamiento especial y se sujeta también a reglas distintas. De igual manera, existen «otros instrumentos» firmados por México en esta materia cuyo cumplimiento se encuentra del mismo modo a cargo de la AMN a través de la Guardia Costera (Ilustración 7).

De acuerdo con la Guía USCG la prevención de la contaminación en el mar incluye también, entre otros, a los desechos marinos, la respuesta ambiental y el control de especies acuáticas invasoras (USCG, 2003). En México, un tema de esta naturaleza, invariablemente, demanda de la coordinación interinstitucional, principalmente con la autoridad en materia ambiental.

Para ello, el Reglamento de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos creó el Comité Auxiliar Interdisciplinario de Desempeño Ambiental Marítimo y Portuario (CAIDAMP), no solo para atender temas de prevención de la contaminación marina, sino también en materia de seguridad de la vida humana en la mar con la participación del “sector social y académico, así como de los gobiernos estatales y municipales” (RLNCM, 2015, pág. 64).

Ilustración 7. Prevención de la contaminación marina originada por los buques



Fuente: Elaboración propia con información de la OMI.

Al igual que la Guardia Costera de los EE.UU., las nuevas atribuciones de la Guardia Costera en México deben realizar funciones en materias de: defensa nacional, seguridad marítima (maritime safety), protección marítima (maritime security) y prevención de la contaminación marina, incluyendo aquella que proviene de los buques.

La Doctrina de la Armada de México (DAM) divide las operaciones de guerra, de aquellas diferentes a las de guerra (es decir, en tiempo de paz), entre las que

se encuentran las operaciones para coadyuvar con el mantenimiento del Estado de Derecho (DAM 1.3). Ambos tipos de operaciones son muy amplias y de naturaleza distinta, por lo que se requiere hacer una distinción puntual para llevarlas a cabo.

Derivado de la publicación en el DOF que tuvo lugar el 7 de diciembre de 2020, la Secretaría de Marina cuenta ya con todas las facultades como Autoridad Marítima Nacional y como Autoridad Portuaria. Además, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), interviene también en materia aduanera mediante la designación de almirantes retirados para fungir como administradores de las aduanas. Así lo indicó el Presidente de México y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), el 17 de julio de 2020 en una conferencia que tuvo lugar en el puerto de Manzanillo, Colima. El objetivo es eliminar el tráfico ilícito de estupefacientes, la corrupción y las malas prácticas que han existido en los puertos y aduanas de México (El Economista, 2020).

Lo anterior, demanda a la MARINA ampliar su visión no solo al cumplimiento de los compromisos que el Estado mexicano tiene con la OMI, para atender los temas vinculados con la marina mercante. De igual manera, debe tener en cuenta las obligaciones que contrajo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y con la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Un tema que podría requerir de una reforma legislativa adicional que otorgue legalidad a las fuerzas armadas para realizar funciones en materia aduanera que, hasta el momento, habían sido realizadas por funcionarios civiles. Ciertamente un asunto que requiere de un serio análisis.

IV. Conclusiones

Derivado de la entrada en vigor del Código para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) en México, y en tanto se adecuaba la legislación nacional para definir la autoridad encargada de su ejecución, se crearon, mediante acuerdos de colaboración entre la Secretaría de Marina (MARINA) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), una serie de figuras que permitían el cumplimiento de este y otros instrumentos en materia de protección marítima (maritime security). Entre estas figuras destacan, el Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria (CUMAR); los Grupos de Inspección y Verificación (GIV's) y la Unidad Naval de Protección Marítima y Portuaria (UNAPROP).

El cumplimiento de las disposiciones de la OMI, en materia de protección marítima se encontraba dividido en México. Una parte a cargo de la SCT y la otra a cargo de MARINA lo que dificultaba su ejecución y confundía también a los particulares con intereses en los buques y puertos del país.

Con las disposiciones que se incorporaron en la legislación nacional en 2016 y 2017, se otorgó a la MARINA el ejercicio de la Autoridad Marítima Nacional (AMN), la administración de las capitanías de puerto y el ejercicio de funciones de Guardia Costera, respectivamente. Adicionalmente, con la publicación en el DOF que tuvo lugar el 7 de diciembre de 2020 en la que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos, la Secretaría de Marina extiende sus atribuciones como Autoridad

Marítima Nacional, incluyendo la totalidad de la marina mercante y la educación náutica, facultándose de igual manera como la Autoridad Portuaria en México (DOF, 2020). Con ello se extiende también, de manera exponencial, el ejercicio de funciones de la Guardia Costera en México, tanto en la mar como en puerto.

Independientemente de las adecuaciones legales adicionales que pudieran tener lugar para ejecutar el mandato presidencial en el que se otorgue además a MARINA atribuciones en materia aduanera, la Guardia Costera en México cuenta ya con el marco legal suficiente para hacerse cargo de la totalidad del mantenimiento del Estado de Derecho, tanto en el mar como en las costas, incluyendo los buques, los recintos portuarios y los puertos del país.

Los pilares que sostienen ahora las funciones que realiza la Guardia Costera en México superan incluso aquellos en los que descansa la Organización Marítima Internacional (OMI) ya que, además de observar disposiciones en materia de seguridad marítima (maritime safety), protección marítima (maritime security) y prevención de la contaminación marina, es una fuerza militar que tiene a cargo también la defensa del país.

La «Guía modelo de operaciones marítimas de la Guardia Costera de los Estados Unidos de América (EE.UU.)» es una herramienta que permite, de igual manera, ver el alcance con el que cuenta una Guardia Costera y su observancia y ejecución es muy recomendable para México. Por lo anterior, con sustento en las atribuciones de ley actuales, se requiere una reestructuración de la MARINA para cumplir mejor con sus atribuciones vinculadas con la realización de operaciones diferentes a las de guerra (en tiempo de paz), a través de su Guardia Costera.

Lo anterior, demanda una reorganización de la MARINA considerando las atribuciones que, como Alto Mando de la Armada de México, tiene el Secretario de Marina para realizar funciones de Guardia Costera con el fin de ampliar su visión, no solo al cumplimiento de los compromisos que el Estado mexicano tiene con la OMI para atender los temas vinculados con la marina mercante, también deberá ejecutar aquellas obligaciones que tiene con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y con la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Bibliografía

- Acuerdo. (31 de marzo de 2014). ACUERDO Secretarial número 039 por el que se crean las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP), en diferentes puertos marítimos de la República Mexicana, a partir del 1 de abril de 2014. México.
- Cerda, R. E. (mayo-junio de 2008). Impacto nacional de la entrada en vigor del Protocolo de 1996 del Convenio de Londres. 68. Ciudad de México, México.
- Cerda, R. E. (Mayo-junio de 2011). El cambio de canal: El Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en la Mar, antes y después de las enmiendas de 2002. *Revista de la Secretaría de Marina*(205), 56-63.
- Cerda, R. E. (2019). En C.-F. d. UNAM, *Derecho Marítimo Internacional-La Autoridad Marítima Nacional en el contexto marítimo internacional* (págs. 146-188). México: SEMAR-UNAM.
- Cervera, R. C. (1991). *Relaciones internacionales*. Madrid: Ciencias sociales.
- CONVEMAR. (1982). Convención de las naciones unidas sobre el derecho del mar . Montego Bay.
- CPEUM. (26 de marzo de 2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.
- DAM 1.3. (s.f.). Doctrina de la Armada de México (DAM)- Operaciones de superficie. México.
- DOF. (26 de diciembre de 2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Puertos y de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.
- DOF. (21 de abril de 2014). Reglamento del Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria. México.
- DOF. (19 de diciembre de 2016). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Puertos y de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos. México.
- DOF. (16 de 06 de 2017). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Marina. México.
- DOF. (07 de diciembre de 2020). Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Navegación y Comercio Marítimos, y de Puertos, a cargo de la Diputada Juanita Guerra Mena del Grupo Parlamentario de Morena. CDMX.
- El Economista. (17 de julio de 2020). El Economista. Obtenido de AMLO da el control de aduanas y puertos a Sedena y Marina : <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-da-el-control-de-aduanas-y-puertos-a-Sedena-y-Marina--20200717-0021.html>
- LFM. (08 de 01 de 1986). Ley Federal del Mar.
- LOAM. (19 de mayo de 2017). Ley Orgánica de la Armada de México. México.
- LOAPF. (29 de diciembre de 1976). SEGOB. Obtenido de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4858398&fecha=29/12/1976
- LOAPF. (26 de diciembre de 2013). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México.
- LOAPF. (30 de 11 de 2018). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- MARINA-SCT. (8 de diciembre de 2004). Acuerdo de colaboración que celebran la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, representada en este acto por el ing. M. C. M. Cesar Patricio Reyes Roel, Coordinador General de Puertos y Marina Mercante, en adelante «la SCT», y la Secretaría de Marina. México.

- MARINA-SCT. (3 de septiembre de 2007). Acuerdo de colaboración para garantizar la protección, seguridad y prosperidad marítima y portuaria. México.
- MARINA-SCT. (1 de junio de 2009). Acuerdo de colaboración que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, representada en este acto por el Licenciado Alejandro Chacón Domínguez, Coordinador General de Puertos y Marina Mercante, en adelante «la SCT», y la Secretaría de Marina. México.
- RLNCM. (04 de marzo de 2015). Reglamento de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos. México.
- RRPPP. (Diciembre de 2003). Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Protección en los Puertos. Ginebra, Suiza.
- USCG. (21 de abril de 2003). United States Coast Guard (USCG). Department of Homeland Security. Model Maritime Operations Guide. Washington.